



Datum van
inontvangstneming

:

21/07/2017

Comune di Padova (gemeente Padua) [*omissis*];

interveniënte aan de zijde van verweester:

Alessandra Calore [*omissis*]

tot nietigverklaring [Or. 2]

van besluit nr. 2015/0084 van de gemeenteraad van Padua [*omissis*] tot wijziging van de gemeentelijke verordening inzake begraafplaatsdiensten, voor zover daarbij artikel 52 van de verordening, [dat] de afgifte van asbussen voor bewaring thuis regelt, en, inzonderheid, de tweede, de derde, de vierde, de tiende en de elfde alinea daarvan, worden vervangen.

- 1 [*omissis*] De onderhavige beslissing is vastgesteld krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) en artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie (versnelde procedure), aangezien een eenvoudige vraag wordt gesteld die betrekking heeft op de erkenning van de in het VWEU neergelegde economische vrijheden.
- 2 De verzoekende partij is opgekomen tegen de regelgeving waarbij de gemeente Padua in de uitoefening van haar bevoegdheid begraafplaatsdiensten te regelen en voorschriften voor de afgifte en bewaring van asbussen vast te stellen heeft bepaald dat ontvangers van asbussen geen gebruik mogen maken van particuliere commerciële diensten voor de bewaring van asbussen die buiten de normale gemeentelijke begraafplaatsdiensten om worden beheerd, met het doel asbussen buiten de huiselijke kring te bewaren.

Zo bepaalt artikel 52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua onder andere:

„Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de [**Or. 3**] asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (derde alinea).

De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan (vierde alinea). [...]

Bij de bewaring van asbussen mag er geen sprake zijn van een winstoogmerk. Economische activiteiten die – ook niet uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (tiende alinea).”

- 3 Memoria Srl heeft procesbelang omdat zij is opgericht met het doel de gemeenschap een bewaardienst voor asbussen te bieden op basis van overeenkomsten waarbij plaatsen/nissen voor asbussen in een urnengalerij in

gebruik worden gegeven, en nabestaanden zo beter in de gelegenheid te stellen om te bidden en hun dierbare overledene te gedenken.

De vennootschap heeft daarom voorgesteld om in verschillende wijken van de stad Padua een aantal columbaria met de naam „Luoghi della Memoria” [plaatsen van herinnering] in gebruik te stellen, die uitsluitend bedoeld zijn om asbussen te bewaren in esthetisch aangename, discrete, afgeschermdde ruimten die bij uitstek geschikt zijn om er een rustig moment van gebed ter nagedachtenis van de overledenen door te brengen.

4 Ter onderbouwing van haar betoog voert de verzoekende partij het volgende aan.

„De ondernemingsactiviteit die Memoria Srl voornemens is in de gemeente Padua te verrichten, betreft een wijdverbreide praktijk en wordt in veel landen met een hoogstaande culturele traditie verricht (bijvoorbeeld in de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Singapore, Japan, Taiwan, Argentinië, en voor zover in casu met name van belang, in Spanje, Frankrijk, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Polen), aangezien de bewaring van asbussen op speciaal daarvoor bestemde particuliere plaatsen, als alternatief voor bewaring thuis, een oplossing biedt voor uiteenlopende en voor de hand liggende problemen die het thuis [Or. 4] bewaren van as vaak met zich brengt.

In die zin is de nieuwe gemeentelijke regeling in strijd met de bepalingen van de communautaire rechtsorde, en met name met het beginsel van vrij verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van diensten.

Het valt immers niet uit te sluiten dat buitenlandse ondernemingen met een vergelijkbaar vennootschappelijk doel als dat van Memoria Srl – die gevestigd zijn in een EU-lidstaat waar asbussen in door handelsondernemingen beheerde urnengalerijen mogen worden geplaatst – in de toekomst besluiten hun activiteiten op Italiaans grondgebied te gaan verrichten, of dat staatsburgers van andere lidstaten in Italië gebruik willen maken van soortgelijke diensten, die in hun lidstaat van herkomst wellicht courant worden aangeboden.

In een dergelijk, redelijkerwijs mogelijk geval mogen er op grond van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten als bedoeld in respectievelijk de artikelen 49 e.v. en de artikelen 56 e.v. VWEU beslist geen obstakels worden opgeworpen voor de vestiging en de verrichting van dergelijke activiteiten, waarvan de verzoekende vennootschap momenteel echter volstrekt ten onrechte wordt uitgesloten. Eventuele beperkingen mogen volgens vaste communautaire rechtspraak hoe dan ook niet tot een absoluut verbod van deze activiteiten leiden, aangezien zelfs indien een dergelijk verbod gerechtvaardigd is (en daar is hier absoluut geen sprake van), een stelsel van voorafgaande administratieve vergunning geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van Unierecht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid zoals de vrijheid van vestiging, van hun nuttig effect worden beroofd. Bijgevolg is een dergelijk aan een fundamentele

vrijheid derogerend stelsel van voorafgaande administratieve vergunning slechts gerechtvaardigd indien het is gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria, zodat een grens wordt gesteld aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten [arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en **[Or. 5]** 13 februari 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, ECLI:EU:C:2014:68, punt 27].

Aangezien zij in strijd is met de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen, kan de nieuwe regeling inzake de afgifte van asbussen van artikel 52 van de gemeentelijke verordening van Padua niet aan de communautaire ondernemer worden tegengeworpen.

Los van het feit dat de onderhavige zaak geen grensoverschrijdende situatie betreft, is er in die zin sprake van een zogeheten omgekeerde discriminatie ten nadele van Memoria Srl, aangezien haar wordt belet om een handelsactiviteit te ondernemen die marktdeelnemers uit andere lidstaten wél kunnen verrichten.

Daarom moet het bestreden besluit ook op grond van artikel 53 van wet nr. 234/2012 onrechtmatig worden verklaard, dat bepaalt dat voorschriften van de Italiaanse rechtsorde of nationale praktijken die discriminerende effecten meebrengen ten opzichte van de voorwaarden die gelden voor en de behandeling van gemeenschapsonderdanen die in Italië wonen, niet van toepassing zijn op Italiaanse burgers.”

- 5 Gelet op het bovenstaande betoog van de verzoekende partij betwijfelt de verwijzende rechter dat de geciteerde en bestreden bepalingen van artikel 52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua de basis kunnen vormen voor het verbod op particuliere diensten voor bewaring van asbussen, aangezien zij in strijd zijn met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

Artikel 49 bepaalt dat in het kader van de volgende bepalingen beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving **[Or. 6]** van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

Het voornoemde artikel 56 VWEU bepaalt dat de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de

onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Artikel 52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua bepaalt:

„Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (derde alinea).

De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan (vierde alinea). [...]

Bij de bewaring van asbussen mag er geen sprake zijn van een winstoogmerk. Economische activiteiten die – ook niet uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (tiende alinea).”

De gemeentelijke verordening van Padua is in strijd met het VWEU op de volgende gronden:

- in de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU zijn de beginselen van vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten neergelegd, die inhouden dat aan Europese ondernemers die zich in Italië willen vestigen of in Italië een dienst willen verrichten, uitsluitend de beperkingen kunnen worden opgelegd die voor Italiaanse staatsburgers of ondernemers gelden.

Hieruit volgt dat een regeling als die van de gemeente Padua niet aan Europese ondernemers kan worden tegengeworpen, omdat de [Or. 7] beperking die daarbij wordt opgelegd, alleen betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente Padua, en dus niet op de Italiaanse bevolking in het algemeen.

Aan Europese ondernemers kunnen immers alleen beperkingen worden opgelegd die op het gehele nationale grondgebied gelden, en niet de beperkingen die op slechts een deel van het nationale grondgebied van toepassing zijn.

In de onderhavige zaak lijkt er evenmin sprake te zijn van redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid die de beperking van de vrijheid van vestiging rechtvaardigen, als bedoeld in artikel 52 VWEU.

Daarnaast lijkt het in bewaring nemen van asbussen te vallen onder het begrip diensten die binnen het grondgebied van de Europese Unie vrij kunnen worden verricht, als bedoeld in artikel 57 VWEU.

Indien het in bewaring nemen van asbussen valt onder de activiteiten waarvoor volgens de artikelen 49 en 56 de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten geldt, is vervolgens artikel 53 van wet nr. 234/2012 van toepassing, dat

bepaalt dat voorschriften van de Italiaanse rechtsorde of nationale praktijken die discriminerende effecten meebrengen ten opzichte van de voorwaarden die gelden voor en de behandeling van gemeenschapsonderdanen die in Italië wonen, niet van toepassing zijn op Italiaanse burgers.

Dus ook in de onderhavige zaak, waarin een Italiaanse onderneming op een deel van het nationale grondgebied handelsactiviteiten wil verrichten, zijn de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU van toepassing als gevolg van de verwijzing naar die bepalingen in artikel 53 van wet nr. 234/2012.

Hieruit volgt dat moet worden getoetst of de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU in de weg staan aan de toepassing van het voornoemde artikel 52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua.

De verwijzende rechter vraagt het Hof van Justitie van de Europese Unie derhalve of de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van de volgende bepalingen van artikel [Or. 8]52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua:

„Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (derde alinea).

De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan (vierde alinea). [...]

Bij de bewaring van asbussen mag er geen sprake zijn van een winstoogmerk. Economische activiteiten die – ook niet uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (tiende alinea).”

OP DIE GRONDEN

verzoekt de Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (bestuursrechter in eerste aanleg Veneto) [*omissis*] het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 VWEU ambtshalve om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen betreffende de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, aangezien het antwoord op de gestelde vragen noodzakelijk is om de aanhangige rechtszaak te beslechten:

Moeten de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van de volgende bepalingen van artikel 52 van de verordening inzake begraafplaatsdiensten van de gemeente Padua:

„Het is de ontvanger van een asbus niet toegestaan om derden te verzoeken de asbus te bewaren. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (derde alinea).

De asbus mag uitsluitend worden bewaard in de woning van de ontvanger ervan (vierde alinea). [...]

Bij de bewaring van asbussen mag er geen sprake zijn van een winstoogmerk. **[Or. 9]** Economische activiteiten die – ook niet uitsluitend – de bewaring van asbussen op ongeacht welke grond en voor ongeacht welke tijdsduur tot voorwerp hebben, zijn derhalve niet toegestaan. Dit verbod geldt ook indien de overledene een dergelijke wens bij leven uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven (tiende alinea).”?

Daarnaast wordt het Hof van Justitie verzocht om de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure in de zin van artikel 105 van zijn Reglement voor de procesvoering, aangezien een eenvoudige vraag wordt gesteld die betrekking heeft op de erkenning van de in het VWEU neergelegde economische vrijheden.

[*omissis*]

[*omissis*] Venetië, [*omissis*] 11 mei 2017 [*omissis*]

[*omissis*] [*omissis*]